

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moisés Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández, Norma Nayeli Sandoval Moreno y César Balcázar Bonilla; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Baja California.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

El artículo 114 BIS, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Baja California, únicamente en las porciones normativas que indican “secuestro” y “trata de personas”, precepto contenido en el Decreto número 545, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el día 9 de septiembre de 2016.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 14, 16, y 73, fracción XXI, inciso a).

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 114 BIS, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Baja California, publicado en el Decreto número 545 por el que se aprueba la reforma a diversos artículos del mismo ordenamiento, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 9 de septiembre de 2016.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, el artículo cuya declaración de invalidez se solicita fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día diez

de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 10 de septiembre de 2016, al lunes 10 de octubre de 2016. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas,*

en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;(...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;***

(...)

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

(...).”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones***

directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

IX. Introducción.

El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido modificado, en diversas ocasiones para señalar las materias que en exclusiva puede legislar el Congreso de la Unión, mediante la expedición de leyes generales, y donde se establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

En atención a ese mandato el Congreso de la Unión ha expedido la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día martes 30 de noviembre de 2010, refiere en su artículo 1 que dicha ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro; además que es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

En ese mismo sentido la misma autoridad legislativa, ha expedido la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 14 de junio de 2012, donde se prevé todo lo relativo a las conductas que prevén los delitos en esa materia, así como los relativo a sus sanciones.

Aun con ello, el día 9 de septiembre de 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, el decreto por el que se reforma el Código Penal para el Estado de Baja California, que mediante la reforma al artículo 114 bis establece que en los delitos de homicidio, secuestro, violación, trata de personas y terrorismo, que refiere ese Código, el plazo de la acción penal será el equivalente a la pena máxima señalada para el delito de que se trate.

Lo que trae como consecuencia, una invasión de competencia al tratarse de una reserva expresa a favor del Congreso de la Unión y una incertidumbre jurídica al existir dos normas una General y otra local que regulan en materia de secuestro y trata de personas, en una misma materia; como es la prescripción de las sanciones de dichas conductas antijurídicas reiterando que dicha atribución corresponde en exclusiva legislar al Congreso de la Unión.

Tal precepto impugnado contenido en Código Penal para el Estado de Baja California, dispone lo siguiente:

“Artículo 114 BIS. En los delitos de homicidio, secuestro, violación, trata de personas y terrorismo, que refiere este Código, el plazo de la acción penal será el equivalente a la pena máxima señalada para el delito de que se trate.”

Una arista de esta inconstitucionalidad es la violación al derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, pues no debe pasarse inadvertido que en cuanto hace al delito de secuestro, por disposición expresa de la ley general en la materia es imprescriptible, tal como lo refiere el artículo 5 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,

Reglamentaria de la Fracción XXI Del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹.

En cuanto hace a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, ésta prevé en su artículo 2, fracción II² que dicho ordenamiento tiene por objeto establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones; asimismo un capítulo específico de reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley, de tal modo que no deja vacíos espacios de regulación, que permitan una legislación diferentes en esos tópicos a cargo de los Estados.

Lo anterior en contraposición a lo dispuesto por el artículo combatido, 114 BIS del Código Penal para el Estado de Baja California, establece que el plazo para ejercer la acción penal tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, será el equivalente a la pena máxima señalada para el delito de que se trate, transgrediendo con ello la facultad exclusiva de legislar en la materia del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional, para legislar en materia de tipos penales y sanciones de tales delitos. Dicho de otro modo refiere una disposición en contrario a lo previsto por cada una de las leyes generales respectivas. Motivos por los cuales ahora se pone en conocimiento de esta Suprema Corte para el respectivo control de constitucionalidad.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en

¹ “Artículo 5. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles.”

² “Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:(...)

II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones; (...)”

esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.(...)"

“Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que

no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el

ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

(...)”

XI. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El artículo 114 BIS del Código Penal para el Estado de Baja California, al establecer que el plazo para ejercer la acción penal tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, será el equivalente a la pena máxima señalada para el delito de que se trate, transgrede la facultad exclusiva de legislar en la materia del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional y atenta contra el principio de legalidad y la seguridad jurídica.

El artículo que se impugnan se aparta del principio de legalidad y la seguridad jurídica, y constituye en sí misma una invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas, establecidas en la Constitución Federal; pues es violatorio de lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, en tanto que por su materia de regulación debe estimarse emitidos por una autoridad incompetente.

El artículo **73, fracción XXI, inciso a)**, de la Constitución Federal establece en lo que interesa, que **el Congreso de la Unión deberá expedir leyes generales**, entre otras, **en materias de trata de personas y secuestro** que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones; y que dichas leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios.

En ese tenor, el Congreso de la Unión emitió la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, así como la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en la que estableció, entre otras cuestiones, los tipos y lo relativo a sus

sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación en la materia entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, reglas comunes y técnicas de investigación para ese delito, así como los procedimientos aplicables.

Es así como puede apreciarse que por disposición constitucional expresa, se veda al legislador local regular la materia de trata de personas y secuestro por lo tanto, por cuanto hace a cuestiones relativas como los tipos penales, así como lo relativo a las sanciones de tales conductas antijurídicas.

En consecuencia la norma impugnada que regula el plazo de prescripción de la pena para los delitos de trata de personas y de secuestro, al haber sido emitida por una autoridad incompetente resulta inválida; además, de manera secundaria, genera una violación al derecho de seguridad jurídica, al legislar en una materia reservada en exclusiva al Congreso de la Unión, pues como se apuntó en el caso de las materias relativas los relativo a las sanciones solo corresponde a la supra autoridad legislativa referida, como lo es la prescripción del delito de trata de personas. Por lo cual toda disposición que rompa con dichas directrices vulnera la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar vía ley general respecto a los delitos y las sanciones de trata de personas y secuestro.

Además del vicio competencial legislativo, recién señalado, el artículo 114 Bis del Código Penal del Estado de Baja California, al definir que el plazo de la acción penal será el equivalente a la pena máxima señalada para el delito de que se trate, establece parámetros que pudieran no ser compatibles con lo dispuesto la ley general de secuestro y la ley general de trata de personas.

Con la norma se generan violaciones al derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, al establecer parámetros para el ejercicio de la acción penal diferentes, pues no puede pasarse inadvertido que por lo que hace al delito

de secuestro, por disposición expresa de la ley general en la materia es imprescriptible, tal como lo refiere el artículo 5 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³.

En cuanto hace a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, ésta prevé en su artículo 2, fracción II⁴ que dicho ordenamiento tiene por objeto establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones; asimismo un capítulo específico de reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley, de tal modo que no deja vacíos espacios de regulación, que permitan una legislación diferentes en esos tópicos a cargo de los Estados.

Lo anterior en contraposición a lo dispuesto por el artículo combatido, 114 BIS del Código Penal para el Estado de Baja California, establece que el plazo para ejercer la acción penal tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, será el equivalente a la pena máxima señalada para el delito de que se trate, transgrediendo con ello la facultad exclusiva de legislar en la materia del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional. Dicho de otro modo refiere una disposición en contrario a lo previsto por cada una de las leyes generales respectivas.

Ahora bien, en apego al orden jurídico, las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que expresamente están facultadas por las leyes, pues el principio de legalidad impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad, que no represente el ejercicio de una facultad

³ “**Artículo 5.** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles.”

⁴ “**Artículo 2.** Esta Ley tiene por objeto:

(...)

II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;(...)”

expresamente conferida en la norma constitucional, se considerará arbitrario y, por ello, trasgresor del derecho a la seguridad jurídica. Esta circunstancia justifica el cuestionamiento de la validez de tales actos, aún los de carácter legislativo. Siempre es un requisito constitucional que toda norma provenga de autoridad competente. Lo que es garantía del derecho a la seguridad y el principio de legalidad, conforme a los cuales, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes.

Al respecto, se cita la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 77, Mayo de 1994, Octava Época, Materia Común, identificada con el número Tesis: P./J. 10/94, página 12, del rubro y texto siguientes:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. *Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se*

adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”

Aquí es importante recalcar que el principio de legalidad también impera para los actos legislativos, pues la seguridad jurídica como derecho humano, obliga a todas las autoridades a velar en todo momento por su protección más amplia, siguiendo el principio pro persona, previsto en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley, exigidos por el artículo 16 constitucional, se satisfacen al ser expedida por un Congreso constitucionalmente facultado para ello, y refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas. Lo que no acontece en el caso concreto, pues se incumple el primer requisito dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de secuestro y trata de personas, y conforme al principio de distribución de competencias, previsto en el artículo 124 de la Norma Suprema, los congresos locales no están facultados para legislar en la materia, en aquello que ya está reglamentado en la ley general.

Por lo que hace al segundo supuesto referido, relativo a las relaciones sociales que requieren ser reguladas, no se actualiza, toda vez que la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, ya establece lo relativo a las sanciones. Se cita para su exacta aplicación, el siguiente criterio Jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1988, Parte I, Séptima Época, Materia Constitucional, publicada con el número de Tesis 68, página: 131, del rubro y texto siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. *Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”*

Cabe mencionar que en ocasiones anteriores ese Tribunal Pleno ha sostenido en sus resoluciones que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas y secuestro, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en esas materias, conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la misma fracción XXI del artículo 73 citado.⁵

En ese Alto Tribunal ha señalado que debe entenderse que **en materia de trata de personas y secuestro**, por mandato constitucional, los tipos penales y las sanciones que les corresponden deben encontrarse previstos en la propias leyes generales, esto es, que **su establecimiento se encuentra reservado al Congreso de la Unión**, excluyéndose por tanto a los demás niveles de gobierno, cuya actuación en las materias deberá ajustarse a la distribución de competencias y formas de coordinación que al efecto establezca la respectiva ley general.

⁵ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015 de fecha 19 de mayo de 2016.

Se cita como apoyo de lo anterior la Jurisprudencia del Pleno, publicada bajo el numero P./J. 25/2014 (10a.), en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Materia: Constitucional, Décima Época, Abril de 2014, Página: 405, del rubro y texto siguientes:

“DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD QUE LOS PREVÉ EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y DE SECUESTRO, EN SU TEXTO DERIVADO DEL DECRETO No. 598, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012). El citado precepto en su texto derivado del Decreto No. 598, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 8 de septiembre de 2012, en las porciones normativas que indican "trata de personas, previsto en el artículo 161;"; "secuestro y secuestro exprés previstos por los artículos 199 y 199 bis, respectivamente;"; así como "... y secuestro" -en la parte referida a la tentativa-, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues el legislador local es incompetente para legislar en materia de trata de personas y secuestro, al haber quedado estas materias reservadas exclusivamente para el indicado órgano federal, mediante las reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2009, por lo que se refiere al secuestro, y el 14 de julio de 2011, en lo relativo a la trata de personas.”

En ese mismo contexto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013 determinó los siguientes aspectos:

- En relación con el delito de secuestro la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, fue crear

homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia.

- El artículo 73, fracción XXI, inciso a), prevé que el Congreso de la Unión expedirá la Ley General en materia de Secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la competencia legislativa de las entidades federativas es residual respecto de la Federación, por lo que, los estados sólo pueden normar aspectos que no hayan sido previstos en la citada Ley General.
- A los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.
- Por otra parte, por lo que hace a los delitos en materia de trata de personas, también ese Pleno se pronunció[1] en el sentido de que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en materia del delito de trata de personas; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Por tanto, el artículo cuestionado de la legislación del Estado de Baja California resulta trasgresor de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos por carecer de fundamentación, dado que las legislaturas locales no pueden legislar en materia de trata de personas y secuestro, menos cuando la contradicen directamente al modificar los supuestos de sanción, en tanto que al remitir como supuestos de prescriptibilidad de la acción penal a los establecidos en el Código Penal de la entidad, se contraviene con la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de dichos delitos, porque se repercute directamente en las sanciones a estos delitos.

Debe quedar asentado de manera indubitable que la legislación de Baja California trasgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar en materia de trata de personas, al establecer una supletoriedad diferente a la ya construida y por ende, se viola la seguridad jurídica de las víctimas de esos delitos, ante la incertidumbre respecto a la prescriptibilidad de la acción penal.

Razones por las cuales, se solicita ese Alto Tribunal, declarar fundada la presente acción de inconstitucionalidad, pues de su análisis se advierte la contradicción que existe en la norma impugnada contra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado, el artículo 114 BIS, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Baja California, publicado en el Decreto número 545 por el que se aprueba la reforma a diversos artículos del Código Penal para el Estado de Baja California, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 9 de septiembre de 2016.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

P R U E B A S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Baja California el día diez de septiembre de dos mil dieciséis que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 10 de octubre de 2016.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS